

Pubblicato il 21/09/2022

N. 02034/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00352/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 352 del 2021, proposto da
- U. Borgonovo S.r.l., Fratelli Conzadori S.a.s. di Conzadori Gianantonio & C.,
Arcobaby di Aimasso Rosalia, Briosi Giocattoli e Modellismo di Roberto Casali,
Cartolibreria Roberta di Petenzi Roberta e Pizzi Gianfranco S.n.c., in persona dei
rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Aldo
Coppetti e Roberto Invernizzi ed elettivamente domiciliati presso lo studio di
quest'ultimo in Milano, Via Vincenzo Monti n. 41;

contro

- il Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso
dagli Avv.ti Angela Bartolomeo, Antonello Mandarano, Annalisa Pelucchi e Gloria
Centineo Cavarretta Mazzoleni ed elettivamente domiciliato in Milano, Via della
Guastalla n. 6, presso la sede dell'Avvocatura comunale;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

- Assogiocattoli – Associazione Italiana Imprese Addobbi e Ornamenti Natalizi, Giocattoli, Giochi e Modellismo, Articoli di Puericultura e Prodotti affini, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Fabio Romanenghi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 28;

per l'annullamento

- dell'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020, pubblicato all'Albo pretorio dal 10 dicembre 2020 al 25 dicembre 2020, con cui si stabilisce il “*divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo*”, nonché dell'art. 2, lett. e, del medesimo Regolamento, nella parte in cui si pone l'obiettivo di intervenire mediante “*prescrizioni in tema (...) di combustioni all'aperto*”;

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso, ivi compresi occorrendo e in parte qua: la deliberazione della Giunta comunale n. 1653 del 4 ottobre 2019, la Relazione tecnica della Direzione Transizione Ambientale Area Energia e Clima che costituisce l'Allegato 1, parte integrante della proposta di deliberazione del Consiglio comunale n. 582/2020 e le motivazioni tecnico-scientifiche, Allegato A della suddetta Relazione tecnica, il parere favorevole espresso dalla Giunta comunale il 13 marzo 2020, i pareri favorevoli di regolarità tecnica e di legittimità sulla proposta di deliberazione n. 582/2020 espressi, rispettivamente, il 5 marzo 2020 dal Direttore dell'Area Energia e Clima e il 12 marzo 2020 dal Segretario Generale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Visto l'intervento ad adiuvandum dei ricorrenti di Assogiocattoli – Associazione Italiana Imprese Addobbi e Ornamenti Natalizi, Giocattoli, Giochi e Modellismo, Articoli di Puericultura e Prodotti affini;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 15 luglio 2022, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 22 febbraio 2021 e depositato il 2 marzo successivo, le parti ricorrenti hanno impugnato sia l'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020, con cui si stabilisce il “*divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo*”, sia l'art. 2, lett. e, del medesimo Regolamento, nella parte in cui si pone l'obiettivo di intervenire mediante “*prescrizioni in tema (...) di combustioni all'aperto*”.

Le parti ricorrenti operano nel settore della vendita e commercializzazione al minuto e all'ingrosso di articoli pirotecnici di tutte le categorie, avendo come riferimento territoriale il Comune di Milano. Attraverso il richiamato art. 10 del Regolamento è stato introdotto, per un intero semestre (1° ottobre - 31 marzo), un divieto assoluto e inderogabile di accensione di fuochi d'artificio di ogni tipologia in tutto il territorio comunale. Tale disposizione risulterebbe immediatamente lesiva delle libertà individuali e della libertà di iniziativa economica, e in particolare della lecita e libera circolazione dei prodotti pirotecnici venduti dai ricorrenti, secondo quanto previsto dalla normativa di derivazione sia europea che nazionale.

Assumendo l'illegittimità di tale divieto, le parti ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento, in primo luogo, per difetto di attribuzione e incompetenza, per

violazione dell'art. 4 della Direttiva n. 2013/29/UE, per violazione dell'art. 1 del D. Lgs. n. 123 del 2015, per violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, per violazione dell'art. 117 Cost., per violazione dell'art. 83 del D. Lgs. n. 112 del 1998, per violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 50, commi 7-ter e 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 3-ter del D. Lgs. n. 152 del 2006, per violazione dell'art. 4 delle preleggi e degli artt. 1, 9, 10 e 11 del D. Lgs. n. 155 del 2010, per violazione degli artt. 1, 2, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 22. e ss. della legge regionale n. 24 del 2006, per violazione dell'art. 41 Cost., per violazione del P.R.I.A. aggiornato con D.G.R. 2 agosto 2018, n. 449, e dell'Accordo di programma datato 9 giugno 2017.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione degli artt. 9, 10 e 11 del D. Lgs. n. 155 del 2010, l'eccesso di potere per manifesta illogicità, la contraddittorietà e falsità dei presupposti, l'irragionevolezza e la violazione dei principi di adeguatezza, necessità e proporzionalità, la violazione degli artt. 4 e 6 della Direttiva n. 2013/29/UE, la violazione degli artt. 1 e 3 del D. Lgs. n. 123 del 2015 e la violazione dell'art. 3 decreto legge n. 138 del 2011.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che ha chiesto il rigetto del ricorso. È intervenuta in giudizio, ad adiuvandum dei ricorrenti, Assogiocattoli – Associazione Italiana Imprese Addobbi e Ornamenti Natalizi, Giocattoli, Giochi e Modellismo, Articoli di Puericultura e Prodotti affini, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l'irricevibilità per tardività del ricorso, nonché la sua inammissibilità per carenza di interesse delle parti ricorrenti, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; la difesa dei

ricorrenti ha replicato alle eccezioni della difesa comunale, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 15 luglio 2022, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va scrutinata l'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dalla difesa del Comune di Milano e fondata sulla circostanza che il gravame è stato notificato oltre il sessantesimo giorno dalla pubblicazione dell'impugnato Regolamento.

1.1. L'eccezione è infondata.

Il Regolamento comunale oggetto di controversia è stato pubblicato, ai sensi dell'art. 124 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli Enti locali), all'Albo pretorio comunale per quindici giorni, ossia dal 10 dicembre 2020 al 25 dicembre 2020 (cfr. all. 1 del Comune, ultime due pagine). Trattandosi di un atto normativo secondario, non soggetto a notificazione individuale, il termine per la sua impugnazione decorre *“dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento”* (art. 41, comma 2, cod. proc. amm.), che nella specie va individuato nel 25 dicembre 2020, ultimo giorno di pubblicazione: quindi la notificazione del ricorso, effettuata in data 22 febbraio 2021, è certamente tempestiva, poiché effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza della pubblicazione, non assumendo rilievo a tal fine la sola data di inizio della ridetta pubblicazione (cfr. Consiglio di Stato, V, 6 dicembre 2019, n. 8345; anche, V, 8 luglio 2019, n. 4774; T.A.R. Campania, Napoli, I, 4 luglio 2022, n. 4458; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 1° luglio 2022, n. 190; T.A.R. Campania, Napoli, III, 6 settembre 2021, n. 5708; più in generale, Consiglio di Stato, IV, 31 gennaio 2022, n. 651).

1.2. Ne discende il rigetto della scrutinata eccezione.

2. È stata altresì dedotta dalla difesa comunale l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse delle parti ricorrenti, quali soggetti operanti nel settore del commercio e della vendita dei fuochi d'artificio, poiché la norma regolamentare impugnata non vieta affatto la vendita del materiale pirotecnico e dei fuochi d'artificio, ma ne impedisce soltanto l'uso in un determinato arco temporale.

2.1. L'eccezione è infondata.

Premesso che la previsione regolamentare impugnata, ossia l'art. 10, risulta immediatamente applicabile giacché il divieto di utilizzo dei fuochi di artificio risulta pienamente operante, non essendo necessaria l'intermediazione di ulteriori provvedimenti attuativi (cfr. Consiglio di Stato, IV, 17 marzo 2022, n. 1937), va altresì rilevato che in capo ai ricorrenti sussistono sia la legittimazione che l'interesse ad agire, essendo gli stessi operatori del settore degli articoli pirotecnici aventi un interesse differenziato rispetto al quisque de populo, in quanto destinatari degli effetti della norma impugnata e direttamente lesi dall'applicazione della stessa. Difatti, le parti ricorrenti commercializzano articoli pirotecnici e, sebbene l'art. 10 del Regolamento comunale non ne impedisca la vendita, il divieto di utilizzo degli stessi arreca loro certamente un danno diretto e concreto poiché, secondo l'id quod plerumque accidit, l'acquisto dei fuochi di artificio da parte degli utilizzatori è direttamente correlato al loro immediato uso, risultando di conseguenza altamente improbabile una loro effettiva possibilità di distribuzione laddove vi sia un impedimento a un utilizzo immediato o in tempi ravvicinati dei predetti articoli rispetto al momento dell'acquisto.

2.2. Pertanto, anche la suesposta eccezione deve essere respinta.

3. Passando all'esame del merito del ricorso, lo stesso è fondato.

4. Con le due doglianze del ricorso, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume l'illegittimità della previsione che impedisce di accendere fuochi d'artificio nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo,

poiché in tal modo sarebbe stato introdotto un divieto assoluto, generalizzato e automatico che influirebbe, limitandola sensibilmente, sulla libertà di vendita degli articoli pirotecnici, in contrasto con le previsioni della Direttiva n. 2013/29/UE e del D. Lgs. n. 123 del 2015, che non riconoscono alcun potere di intervento sulla materia al Comune, il quale, in aggiunta, non potrebbe neppure intervenire nel disciplinare le attività che determinano l'inquinamento atmosferico e impattano sulla qualità dell'aria, essendo tale ambito soggetto a riserva di legge statale e regionale. Peraltro non costituendo i fuochi d'artificio una delle principali sorgenti di emissioni inquinanti, visto il loro impiego occasionale ed episodico, il divieto imposto dal Comune sarebbe manifestamente illogico e contrario anche al principio di proporzionalità.

4.1. Le censure sono complessivamente fondate.

In via di premessa, va sottolineato che la potestà regolamentare comunale rinviene il proprio fondamento nella Costituzione che, all'art. 117, sesto comma, terzo periodo, stabilisce che *“i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*. Anche la legislazione primaria riconosce espressamente una tale potestà, statuendo che, *“nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”* (art. 7 del D. Lgs. n. 267 del 2000 - Testo unico degli Enti locali; cfr. anche art. 4 della legge n. 131 del 2003 - cd. legge *“La Loggia”*: in giurisprudenza, ex multis, T.A.R. Lombardia, Milano, III, 29 novembre 2021, n. 2631). Quindi, alla stregua delle richiamate previsioni, la potestà regolamentare è attribuita al Comune per la disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni proprie o allo stesso conferite (dalla legge statale o regionale: cfr., per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, l'art.

14, comma 27, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, con legge n. 122 del 2010).

Tale assetto – direttamente correlato alla circostanza che il Comune è Ente a competenza generale, rappresentativo della collettività presente sul proprio territorio (cfr. art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000) – deve essere tuttavia coordinato con l'applicazione nell'ambito pubblicistico – almeno in via generale e salvo eccezioni – del principio di legalità (ex art. 97 Cost.), che presuppone la sussistenza di una norma primaria attributiva, anche in via implicita, del potere o della funzione a un determinato organo o Ente, in modo da legittimarne l'intervento in sede normativa, e quindi anche regolamentare (cfr., sul principio di legalità sostanziale, Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011). È stato, difatti, rilevato che l'autonomia comunale *“non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare [- con legge, appunto, -] gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali”* (Corte costituzionale, sentenze n. 202 del 2021 e n. 160 del 2016). Del resto, in presenza di esigenze generali, si possono giustificare disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, purché non venga menomato il nucleo fondamentale delle funzioni loro spettanti (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 202 del 2021 e n. 119 del 2020).

Oltretutto, il richiamato art. 117, sesto comma, Cost., nella sua prima parte, stabilisce che *“la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia”*, da cui discende che la potestà regolamentare comunale è inibita, o comunque risulta recessiva, laddove, pur a fronte di funzioni attribuite all'Ente locale, esiste o viene successivamente introdotta una disciplina – anche a livello di fonte secondaria – relativa a una materia appartenente alla potestà legislativa statale o regionale: deve sottolinearsi a tal fine che il testo costituzionale definisce *“materie”* quelle attribuite

alla potestà, oltre che legislativa, anche regolamentare dello Stato e delle Regioni, mentre qualifica come “*funzioni*” quelle attribuite al potere regolamentare dei Comuni (cfr. art. 117, secondo comma, lett. p, e sesto comma, e art. 118 Cost.). Se quindi spetta ai livelli di governo superiori (Stato e Regioni) la disciplina legislativa e regolamentare riguardante le “*materie*” – intese come ambiti omogenei dell’ordinamento complessivo (si prescinde dalla distinzione tra materie in senso stretto e competenze di tipo trasversale, su cui si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002) –, agli Enti locali è attribuito il potere regolamentare in ordine ai compiti e alle potestà agli stessi affidate (“*funzioni amministrative*”): la potestà regolamentare di matrice comunale è pertanto indirizzata a regolare lo svolgimento dei predetti compiti, mentre la disciplina sostanziale delle materie spetta, di regola, agli Enti sovraordinati, in tal modo inibendosi la possibilità di regolamentazione diretta delle stesse da parte del Comune.

4.2. Tanto premesso, venendo allo specifico esame della fattispecie oggetto di controversia, deve rilevarsi come la disposizione impugnata, ossia, l’art. 10 del Regolamento per la qualità dell’aria del Comune di Milano, che stabilisce il “*divieto di accendere fuochi d’artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo*”, vada a interferire con una materia – quella dei materiali esplodenti – di competenza legislativa (e regolamentare) esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. d, Cost.), già oggetto di compiuta disciplina da parte del D. Lgs. n. 123 del 2015, a sua volta attuativo della Direttiva n. 2013/29/UE. In particolare, la contestata disposizione comunale – sebbene adottata nel perseguimento di finalità di tutela ambientale (certamente rientranti nella titolarità del Comune con riguardo al proprio ambito territoriale) – si pone in netto contrasto con la normativa sovraordinata ed eccede l’ambito di competenza dell’Ente locale. La Direttiva n. 2013/29/UE prevede che debba essere garantita la libera circolazione all’interno dei Paesi dell’Unione degli articoli pirotecnici che

garantiscono un elevato livello di protezione, anche da un punto di vista ambientale. Si afferma che *“le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative degli Stati membri, suscettibili di determinare ostacoli agli scambi all’interno dell’Unione devono essere armonizzati per garantire la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno assicurando nel contempo un livello elevato di protezione della salute umana e della sicurezza nonché di tutela dei consumatori e degli utilizzatori professionali finali”* (Considerando 5) e che *“una volta soddisfatti i requisiti stabiliti nella presente direttiva non dovrebbe essere possibile agli Stati membri vietare, restringere od ostacolare la libera circolazione degli articoli pirotecnici?”* (Considerando 12); difatti, la *“direttiva stabilisce norme volte a realizzare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno assicurando un livello elevato di protezione della salute umana e di sicurezza pubblica nonché la tutela e l’incolumità dei consumatori, e tener conto degli aspetti pertinenti connessi alla protezione ambientale”* (art. 1, par. 1), impendendo agli Stati membri di vietare, limitare od ostacolare *“la messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici che soddisfano i requisiti della presente direttiva”* (art. 4, par. 1).

L’art. 1, comma 1, del D. Lgs. n. 123 del 2015, a sua volta, prevede che *“il presente decreto definisce la disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno, assicurando, nel contempo, le esigenze di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e di tutela della pubblica incolumità, la tutela dei consumatori e la protezione ambientale. Il presente decreto individua, inoltre, i requisiti essenziali di sicurezza che gli articoli pirotecnici devono possedere per poter essere messi a disposizione sul mercato”*.

Sia la disciplina europea che quella statale, sul presupposto della generale libertà di circolazione da garantire agli articoli pirotecnici, ne hanno, in via preventiva, perimetrato in maniera puntuale i limiti di utilizzo, considerando espressamente anche le finalità di tutela ambientale. Ciò sta a significare che già il legislatore (compreso quello europeo) ha provveduto a contemperare i diversi interessi in conflitto, ovvero quello degli operatori economici del settore dei fuochi di artificio, da una parte, e quelli pubblici (salute, sicurezza, ambiente, ecc.), dall’altra,

realizzando un assetto che non può essere modificato a livello locale, pena l'introduzione di regimi territoriali differenziati, lesivi dei principi di uniformità imposti in tale materia dai precetti costituzionali di cui ai richiamati artt. 97 e 117 Cost. (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011), oltre che in contrasto con la libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost. e dal diritto dell'Unione europea.

4.3. Nemmeno la normativa in materia di qualità dell'aria abilita il Comune ad adottare norme regolamentari derogatorie della normativa settoriale primaria riguardante l'utilizzo del materiale pirotecnico. In tal senso la legislazione ordinaria che si occupa della tutela della qualità dell'aria (relativa alla materia "*ambiente*", pure appartenente alla competenza esclusiva, sia legislativa che regolamentare, dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s, e sesto comma, Cost.), ossia il D. Lgs. n. 155 del 2010, affida alle Regioni la competenza ad adottare un Piano che introduca le misure necessarie per agire sulle principali sorgenti di emissione aventi un impatto negativo sulla qualità dell'aria, al fine di raggiungere i valori limite imposti dalla legge (art. 9, comma 1); quanto all'attuazione delle previsioni contenute nel predetto Piano degli interventi per la qualità dell'aria, si chiarisce che vi debbano provvedere "*le regioni, le province autonome e gli enti locali mediante provvedimenti adottati sulla base dei poteri attribuiti dalla legislazione statale e regionale. Resta ferma, a tal fine, la ripartizione dei poteri previsti dalla vigente normativa*" (art. 11, comma 5). Quindi lo spazio di intervento del Comune è stato limitato da parte del legislatore statale all'adozione di strumenti coerenti con i poteri che ordinariamente fanno capo al predetto Ente, come emerge dalle disposizioni inerenti al richiamato Piano degli interventi per la qualità dell'aria e dalle ulteriori previsioni normative vigenti (nella specie, quelle che regolano la circolazione e l'utilizzo degli articoli pirotecnici).

In senso contrario, non assume rilievo determinante la previsione recata dall'art. 50, comma 7 ter, del D. Lgs. n. 267 del 2000 ("*Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo,*

i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico”), in quanto non idonea a superare il descritto assetto normativo, poiché, anche a voler ritenere che il riferimento alle “*materie*” di cui al precedente comma 5, secondo periodo, riguardi non soltanto gli “*orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*”, ma anche le “*situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti*” (cfr., in tal senso, T.A.R. Lombardia, Milano, III, 29 novembre 2021, n. 2631; in senso contrario, T.A.R. Veneto, III, 27 aprile 2020, n. 377), deve rilevarsi come la richiamata disposizione abbia carattere generale rispetto alla normativa relativa sia alla circolazione degli articoli pirotecnici che alla tutela della qualità dell’aria e per questo risulta recessiva rispetto a queste ultime. Neanche il richiamo agli artt. 3 ter e 3 quater del D. Lgs. n. 152 del 2006 risulta pertinente, attesa la genericità delle citate disposizioni, inidonee a fondare una potestà regolamentare così pervasiva, e tenuto conto della circostanza che la tutela della qualità dell’aria è regolata da apposito corpus normativo, ovvero il D. Lgs. n. 155 del 2010, che risulta disciplina speciale rispetto a quella contenuta nel D. Lgs. n. 152 del 2006, di portata più generale e quindi non applicabile (sembra orientarsi in senso contrario, T.A.R. Lombardia, Milano, III, 21 dicembre 2021, n. 2857).

4.4. Essendosi poi al cospetto di una interferenza tra differenti materie (sulla falsariga del modello applicabile in presenza di materie cd. trasversali, identificate dalla Corte costituzionale tra quelle indicate dall’art. 117, secondo comma, Cost.: Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002), neppure può essere assunto come legittimo l’intervento regolamentare contestato, accordandosi prevalenza alla finalità perseguita dal Comune, ovvero alla tutela della qualità dell’aria rispetto alla disciplina dell’uso dei fuochi di artificio, poiché attraverso la previsione impugnata si è introdotta una deroga in senso stretto alla normativa statale disciplinante l’uso dei

fuochi di artificio (naturalmente valevole solo per l'ambito comunale di Milano e per il periodo di sei mesi), senza che sia stato individuato alcun collegamento funzionale diretto tra siffatta materia e la tutela della qualità dell'aria e senza che si sia proceduto a modulare l'intervento rispetto agli interessi di matrice ambientale perseguiti dal Comune. Quest'ultimo, nel perseguimento dei propri fini istituzionali, può certamente ricorrere al potere regolamentare per disciplinare le funzioni di cui è titolare e può anche, nel caso vi sia una interferenza con materie affidate alla potestà normativa di altri Enti, intervenire in tali settori, purché la sovrapposizione che si determina sia strettamente funzionale al perseguimento dell'obiettivo "*proprio*" del Comune e non rappresenti, invece, un tentativo di regolamentare surrettiziamente in via diretta materie avulse dalla competenza del medesimo Ente; si deve trattare di una interferenza che non fuoriesca dal perimetro degli interessi comunali e che non impatti poi sul nucleo essenziale della disciplina sostanziale della materia già oggetto di regolamentazione da parte dello Stato o della Regione (cfr., per un parallelo, Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2020). Nella fattispecie esaminata tali ultimi presupposti non ricorrono, visto che dal tenore letterale della contestata disposizione regolamentare emerge sia la sua diretta riferibilità alla materia dei fuochi di artificio, sia l'assenza di alcuna espressa funzionalizzazione alla tutela della qualità dell'aria perseguita dal Comune [*"È fatto divieto di accendere fuochi d'artificio (compresi i petardi, mortaretti e artifici esplodenti in genere) e barbecue nel periodo compreso tra il 1 ottobre e il 31 marzo"*].

4.5. Nella sua portata, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il principio di proporzionalità, poiché laddove l'utilizzo del materiale pirotecnico fosse stato ritenuto concausa rilevante dell'inquinamento atmosferico avrebbero dovuto essere individuati i presupposti temporali, qualitativi e quantitativi rispetto ai quali riferire l'eventuale divieto.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'assoggettare a test di proporzionalità anche le previsioni normative al fine *“di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (sentenze nn. 137 del 2018 e 272 del 2015)”* (Corte costituzionale, sentenza n. 56 del 2020; altresì, sentenze n. 119 del 2020, n. 186 e n. 188 del 2022).

Anche la giurisprudenza amministrativa riconosce la valenza del principio di proporzionalità, *“compreso tra i principi di diritto europeo, ma già insito nella Costituzione, quale corollario del buon andamento ex art. 97 Cost. [il quale] si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere poi necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato. Il principio di ragionevolezza postula, invece, una coerenza tra la valutazione compiuta dall'Amministrazione e la decisione assunta”* (Consiglio di Stato, III, 9 settembre 2022, n. 7871; anche V, 7 settembre 2022, n. 7791).

Il divieto posto dall'art. 10 del Regolamento comunale è rigido e assoluto, in quanto non ammette alcuna deroga: si riferisce all'intero territorio comunale, ha una durata di ben sei mesi, riguarda tutte le tipologie di fuochi di artificio, anche quelle di limitato impatto usate nelle abitazioni in occasioni delle più varie ricorrenze, e prescinde dalle effettive condizioni della qualità dell'aria.

Tuttavia dai dati raccolti dagli Enti competenti e posti a fondamento della disposizione impugnata emerge che i fuochi d'artificio non appartengono alle principali fonti di emissioni inquinanti, le quali sono rappresentate dalla produzione di energia, dalla combustione, dall'uso dei solventi, dai trasporti, dal trattamento dei

rifiuti e dall'agricoltura (cfr. INEMAR - INventario EMISSIONI ARia – Regione Lombardia: all. 8 al ricorso). Difatti, l'impatto complessivo dell'uso dei fuochi di artificio sul livello di inquinamento complessivo – pari al 6% secondo un report del 2021 depositato dal Comune (all. 5 del Comune), che però la difesa delle parti ricorrenti ha contestato in quanto redatto successivamente all'adozione del Regolamento impugnato e contenente dati ritenuti non attendibili e inverosimili (cfr. pagg. 10 e ss. della memoria dei ricorrenti depositata il 24 giugno 2022) – è riferibile principalmente alla data del 1° gennaio, in occasione degli spettacoli pirotecnici di fine-inizio anno (cfr. all. 1 al ricorso, paragrafo Combustioni all'aperto; anche all. 9 del Comune): per tale ragione i fuochi di artificio, pur essendo sorgente primaria di particolato, sono considerati fonte soltanto occasionale di inquinamento (all. 6 al ricorso, pag. 55).

Peraltro, la stessa Regione Lombardia, non ha limitato affatto in via permanente l'utilizzo dei fuochi di artificio, ma ha previsto tale divieto soltanto in caso di superamento continuativo del limite giornaliero per il PM10 ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$), nell'ambito delle misure temporanee che vanno attivate entro il giorno successivo a quello di controllo e restano in vigore fino al giorno di controllo successivo (misura temporanea omogenea di 1° livello: punto b.3 dell'Allegato 4 alla D.G.R. n. 3606 del 28 settembre 2020: all. 7 del Comune).

Pertanto, non risulta affatto dimostrato che la norma impugnata abbia un impatto effettivo sul contenimento dei livelli di inquinamento atmosferico, fatta eccezione per il giorno 1° gennaio. Risulta, perciò, sproporzionato un divieto assoluto di utilizzo di tutte le tipologie di fuochi di artificio per un periodo così ampio e con riguardo a tutto il territorio comunale, adottato a prescindere dall'effettivo livello di polveri sottili presenti nell'aria. In tal caso la misura prevista dal Comune di Milano non appare idonea al raggiungimento dello scopo e sacrifica eccessivamente la posizione giuridica degli amministrati, perché inibisce sostanzialmente lo

svolgimento di un'attività economica lecita, ponendosi in contrasto con la legge statale e con il diritto europeo.

4.6. In conseguenza di quanto esposto in precedenza, devono essere accolte le doglianze contenute nel gravame.

4.7. Può essere assorbita la questione relativa alla legittimità dell'art. 2, lett. e, del Regolamento, nella parte in cui pone l'obiettivo di intervenire mediante “*prescrizioni in tema (...) di combustioni all'aperto*”, non essendo la stessa dotata di immediata precettività e comunque non essendo riferibile in via esclusiva all'uso dei fuochi di artificio.

5. Alla fondatezza delle censure del ricorso segue l'accoglimento dello stesso, con il correlato annullamento dell'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020.

6. In ragione delle peculiarità della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle parti ricorrenti a carico del Comune di Milano.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'art. 10 del Regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 19 novembre 2020.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle parti ricorrenti a carico del Comune di Milano.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 15 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO